

CAPÍTULO IV

HACIA UNA DELIMITACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

4.1.	<i>Introducción</i>	131
4.2.	<i>El nacimiento del derecho a la información</i>	133
4.3.	<i>La visión comparativa</i>	137
4.3.1.	Los instrumentos internacionales	137
4.3.2.	Las constituciones	141
4.3.3.	La doctrina	146
4.3.3.1.	La doctrina en México	155

CAPÍTULO IV

HACIA UNA DELIMITACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

4.1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior vimos que con motivo de la reforma política en el año de 1978 se modificó el artículo 6º de la Constitución, relativo a la libertad de expresión, para añadirle diez palabras: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Dijimos también que, aparentemente, sólo se pensaba garantizar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, pero que el dictamen de la Cámara de Diputados, los debates legislativos y la ubicación del precepto hicieron pensar que se trataba de una nueva garantía.

Lo anterior provocó una intensa discusión en la sociedad, cuyos principales interlocutores fueron el mismo Estado, los partidos políticos, los concesionarios de los medios de comunicación, la prensa y un importante sector de la opinión pública. Se realizaron audiencias públicas sobre la reglamentación del derecho a la información, en donde se manifestaron toda clase de opiniones. Se elaboró un anteproyecto de ley reglamentaria que tiene importantes aportaciones en la materia, mismo que fue dado a conocer en forma incompleta y amañada.

Finalmente el asunto fue “olvidado”, olvido que no fue completo, pues el problema de la información aparece como una de las cuestiones fundamentales que deben definirse en los próximos años. Díganlo si no la reciente consulta popular sobre el tema, en la que se presentaron más de 2 000 ponencias.

Con todo, hay una interrogante de gran importancia que no ha sido resuelta. Resulta un hecho que desde 1978 tenemos dentro de la Constitución, como una garantía más, el derecho a la información; pero, ¿en qué consiste tal derecho?, ¿cuál es su naturaleza?, ¿cuáles los sujetos obligados y su materia?, ¿cuáles los medios para su protección y eficacia? Todo parece indicar que la fórmula contenida en la Constitución es insuficiente, alejándose además de la forma tradicional de consagrar las

garantías con declaraciones de mayor precisión en el contenido. Tan es así, que el propio dictamen de la Cámara de Diputados remite a una supuesta ley reglamentaria que daría respuesta a estas cuestiones.

Consecuencia de todo ello fue que existió, y existe aún, una gran confusión en todos los niveles sobre el tan traído y llevado derecho a la información. Baste pensar que en todos los años que ha durado la discusión, nunca nadie ha podido precisar en forma consistente qué es este derecho. Hay, sí, una gran cantidad de ideas dispersas, inconexas y aun contradictorias sobre el particular, que le atribuyen varias naturalezas, distintos sujetos y una gran cantidad de contenidos, amén de muchas páginas retóricas que no aportan nada a la discusión.

En forma modesta y con limitaciones, lo que pretendemos hacer en las siguientes páginas, con ayuda de la legislación comparada y la doctrina que existe sobre la materia, es dar algunos elementos que permitan avanzar en la comprensión y delimitación del derecho a la información. La materia, a pesar de la no escasa bibliografía, está poco explorada, es muy extensa y tiene gran complejidad.

Para efectos de exposición seguiremos el siguiente esquema. El punto de partida será presentar breves consideraciones históricas²⁴⁰ que permitan ubicar el nacimiento del derecho a la información. En seguida, con un propósito únicamente enunciativo, se presentan los instrumentos internacionales y algunas de las constituciones que han establecido el derecho a la información. Posteriormente se exponen, en forma sintética, las doctrinas, nacional y extranjera, que se han elaborado respecto al derecho. Lo anterior tiene propósito informativo y se justifica en la medida en que ésta es poco conocida, y creemos importante dar a conocer lo que en otros contextos se ha dicho de nuestro tema de estudio.

A continuación se formula lo que, en nuestro concepto, debemos en-

²⁴⁰ En realidad, comunicación e información nunca han sido ajenas al derecho. En la medida que éste pretende regular la conducta del hombre dentro de contextos sociales determinados, se ha ocupado de aspectos relacionados con estos fenómenos; de hecho, a cada etapa histórica corresponden distintos sistemas sociales de comunicación e información que tienen su respectivo encuadre jurídico. De este modo el concepto de derecho a la información no es casualidad histórica, sino resultado de la evolución y desarrollo de las estructuras, medios y normas de comunicación e información. Por esta razón diversos tratadistas fusionan las tradicionales libertades de expresión e imprenta con el derecho a la información; o aunque no identifiquen ambas instituciones, admiten que uno de los puntos fundamentales del derecho a la información está constituido por estas libertades. Nosotros creemos que cada concepto jurídico —libertad de expresión, de imprenta, de información hasta el de derecho a la información— responden a un momento histórico y pretenden encauzar los hechos sociales de un modo determinado.

tender por derecho a la información. Aquí se plantea que el concepto de derecho a la información viene a sustituir las tradicionales libertades de expresión e imprenta, pero que es algo más. Se enumeran las facultades que contiene el derecho y el contenido que tiene la palabra información.

Posteriormente se examina la naturaleza y los sujetos del derecho a la información, para presentar después un intento de sistematización de la materia. Finalmente, estudiaremos los límites del derecho y algunos aspectos relativos a su protección procesal.

4.2. EL NACIMIENTO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

La época del “imperio de la prensa”, bajo el marco jurídico proporcionado por las leyes de imprenta alemana, francesa y española de finales del siglo XIX²⁴¹ contempla la aparición de los nuevos medios de comunicación e información, los que en una carrera que comprende cerca de un siglo transforman al mundo y sus relaciones. Hagamos un breve recuento. Hacia 1840, sir Charles Wheatstone y Samuel Morse inventan el telégrafo; el gramófono aparece a principios de la segunda mitad del siglo XIX; en 1876, Bell envía el primer mensaje telefónico alámbrico; para 1895, Marconi y Popoff transmiten los mensajes inalámbricos; hacia 1894 son proyectadas las primeras películas, y en 1904 se transmiten imágenes por aparatos fototelegráficos. Ya en este siglo, en 1906, Fessenden transmite la voz humana por la radio, y en 1923 se logra enviar las primeras imágenes de televisión; las primeras redes de radio se establecen para 1929 y las de televisión, para 1930; los primeros computadores aparecen en los años cuarentas, y el “Pájaro Madrugador”, primer satélite comercial de intercomunicación, es lanzado en 1962.

Lo anterior comprende una compleja evolución tecnológica ligada estrechamente al desarrollo económico y político que transforma, de modo radical, las estructuras de la información y que es preciso comprender para poder hablar del derecho a la información. Haremos un esfuerzo para, en unas cuantas líneas, penetrar en la importancia de este proceso.

²⁴¹ Nos referimos a la Ley de Imprenta alemana de 1874, la francesa de 1881 y la Ley de Policía de Imprentas española de 1883. Estas, junto con las decisiones de los tribunales ingleses y norteamericanos, conforman el estatuto de la imprenta —y en un sentido amplio de la información— en donde quedan señalados los límites y alcances de la libertad de imprenta. Cfr. José María Desantes Guanter, *Fundamentos del derecho a la información*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1977, p. 62.

Un primer punto de análisis es cómo el desarrollo económico y político del siglo XIX determinó la formación de nuevos patrones de información. En efecto, no bastaba con conocer los acontecimientos locales, sino también los hechos, movimiento y dinámica de la sociedad en un ámbito mucho mayor. Éste comprendía no sólo las noticias, sino también los avances en el conocimiento científico e histórico. Lo anterior hace que se amplíen las fuentes de información. Las bibliotecas públicas se extienden, los archivos se consolidan y amplían su material, el público tiene además mayor acceso a estos centros informativos.

Por otro lado, entre 1830 y 1870 nacen y se desarrollan las grandes agencias de información; en 1835, en París, la Agencia Havas (origen de la actual France Presse); en 1848, en Nueva York, la Associated Press; en 1848, en Berlín, la Agencia Woolf, y en 1851, en Londres, la Agencia Reuter (hoy fusionada con la UPI). De tal modo las potencias tienen pronto las agencias informativas con categoría de empresas especializadas²⁴² dedicadas al tráfico de información. El desarrollo de éstas las lleva a controlar el flujo de información manejando los sucesos desde la perspectiva de los países imperiales.

En el aspecto tecnológico el telégrafo fue el primer medio que proporcionó la capacidad de conocer los acontecimientos producidos en lugares distantes, con una rapidez nunca antes imaginada. Este hecho, cuya importancia rara vez se menciona, significó una modificación sustancial en la estructura de las relaciones sociales, pues permitió el conocimiento, en forma casi instantánea, del más insignificante hecho, lo que tuvo inmediatas consecuencias en lo económico y lo político. De hecho, las nociones de tiempo y acción se alteraban ampliando la capacidad comprensiva del hombre frente al mundo.

Años más tarde la aparición del cine, la radio y la televisión modifican de nuevo la estructura de la información ensanchando su importancia y multiplicando sus funciones. La razón fundamental es que estos medios, a diferencia de los impresos, no dependen de los transportes terrestres ni de condiciones culturales que determinen su acceso y difusión; sus contenidos están al alcance de enormes masas analfabetas y su transmisión es inmediata.

Se descubre pronto que estos medios no sólo sirven para divertir —hay que recordar que al divertir se conforman patrones informativos—, sino

²⁴² Cfr. Fernand Terrou, *La información*, Barcelona, Oikos-Tau, 1970, p. 28 (Col. ¿Qué sé?, núm. 10).

que, gracias a su extraordinario poder de penetración, también constituyen un medio ideal de transmisión de informaciones de todo tipo.

Los dirigentes nacionales, especialmente en momentos de crisis, descubrieron muy pronto que era preferible dirigirse directamente a la población, en vez de esperar que sus palabras fueran reproducidas por los periódicos.²⁴³

Todo lo anterior no es casual. En efecto, los cambios —y aun los abusos— de los medios de comunicación e información pensados en términos de libre competencia y libre flujo de informaciones, no se manifiestan en forma aislada, y para comprenderlos es necesario ubicarlos en el proceso de transformación de la sociedad capitalista liberal de libre competencia a la sociedad del capitalismo organizado en una competencia limitada a grandes complejos económicos. Los medios de información no son sino los órganos ejecutivos de este proceso.²⁴⁴ De hecho, sus condiciones de operación hacen que su acceso y control esté vedado a enormes sectores que por otro lado requieren de información.

De este modo, el impresionante desarrollo de estos medios, y sus propias condiciones, hacen que se generen cambios en los clásicos principios de libertad de expresión. Como señala atinadamente Beneyto, si la preocupación principal durante el siglo XIX fue la opinión, el derecho de expresar libremente (sin censura) los pensamientos y sentimientos, lo que preocupa en el siglo XX es la información para grandes masas que requieren de ella como condición para comprender su entorno y actuar en consecuencia.²⁴⁵

La información se convertirá en el ejercicio de una libertad pública, o de una acción política en apoyo de cualquier actividad social, sea de orden público o privado. Y de ello resultará una comprometida lucha por el dominio de los medios de información.²⁴⁶

De este modo el desarrollo cuantitativo y cualitativo de las estructuras de la información generó nuevos planteamientos en la legislación y doctrina sobre la información. Aquí encuadra como pionera la concep-

²⁴³ Cfr. Mac Bride *et al.*, *op. cit. supra*, nota 68, p. 52.

²⁴⁴ Cfr. Pausewang, *op. cit.*, *supra*, nota 77, p. 332.

²⁴⁵ Cfr. Juan Beneyto, "El origen del derecho a ser informado", *Persona y Derecho*, Pamplona, 1978, vol. V, p. 15.

²⁴⁶ Terrou, *op. cit. supra*, nota 242, p. 45.

ción que se desprende de la Declaración de Derechos del Hombre de 1948, misma que estudiaremos con detalle más adelante. Sin embargo, la legislación al enfrentar esta nueva realidad no lo hizo en forma uniforme, sino con una amalgama de normas que prepondera algunos aspectos, según la concepción desde la que se contemple el problema y función de la información, el régimen político, los intereses económicos y, en última instancia, los valores e intereses en juego. Al respecto J. M. Desantes afirma:

De todo este conjunto de causas se desprende que el hombre, que descubre las técnicas, no siempre consigue dominarlas. La ordenación que el derecho supone como encauzamiento y salvaguarda, no ha sido capaz de evitar los peligros de dispersión y artificiosidad. ... consecuencia de todo ello es... el empirismo que ha producido una legislación tan abundante y variada como poco orgánica.²⁴⁷

Al respecto baste un ejemplo. En un principio la radio se confunde con otros medios de telecomunicación, ya que desde el punto de vista técnico no difiere sustancialmente de las transmisiones telegráficas, lo que la asimila en un principio a un servicio público. Su actividad distinta lleva, en un segundo momento, a asimilarla en sus principios reguladores con la prensa; sin embargo, sus características —público indeterminado e ilimitado, programas en directo que no dejan huella, etcétera— hace insuficiente esta regulación que sólo puede superarse en una tercera etapa que apenas comienza.²⁴⁸

Los problemas no terminan aquí. Debemos considerar el acelerado avance tecnológico que muestran los medios y que modifica constantemente sus contenidos y modalidades de transmisión. La legislación en muchos casos apenas comienza a elaborar principios sistemáticos cuando la tecnología está muchos metros adelante.

En este sentido hay que señalar un nuevo factor que está transformando de nueva cuenta los patrones informativos de la sociedad, cuando apenas comenzamos a asimilar la revolución que causaron los modernos medios de comunicación. Nos referimos a la informática y la telemática²⁴⁹ que han venido a ordenar, aumentar y disponer a la información en sistemas altamente complejos que comienzan a generar cambios estructu-

²⁴⁷ Desantes Guanter, *op. cit. supra*, nota 241, p. 73.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ Véase nota 92 de este trabajo.

rales en la sociedad. Las computadoras, los bancos de datos, las redes informáticas, etcétera, permiten almacenar, ordenar y transmitir millones de unidades de información en tiempo y cantidades nunca antes imaginadas. Esta tecnología y su aplicación ha multiplicado en forma impresionante los recursos disponibles, afectando todas las ramas de la actividad humana.

Los mencionados mecanismos, concentrados en algunos países y empresas, abren en definitiva una nueva era en la comunicación y la información que permiten concebir sistemas globales de información.²⁵⁰ El manejo de éstos, que aparecen a los ojos del hombre común como asunto de ciencia ficción, plantea nuevas responsabilidades y retos en el manejo de la información. Estamos, y es el reto, frente a la posibilidad de utilizar racionalmente tales recursos poniéndolos al servicio de la humanidad, o dejar que el libre juego de las fuerzas económicas y sociales hagan de ellos un instrumento de control y dominación.

En ese sentido debe entenderse el derecho de la información como una concepción globalizadora que pretende, bajo principios uniformes, ordenar los instrumentos, técnicas y medios de la información para ponerlos al servicio de la comunidad, de modo que cumplan con su finalidad esencial de ser utilizados en el desarrollo individual y colectivo del hombre.

4.3. LA VISIÓN COMPARATIVA

4.3.1. LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

I. Para un gran número de autores el derecho a la información nace en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, mismo que establece que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.²⁵¹

Este artículo consagra la libertad de opinión y expresión, pero le da un contenido más amplio que el tradicional. En efecto, esta libertad com-

²⁵⁰ Véase punto 2.1.3 del capítulo II de este trabajo.

²⁵¹ Alberto Székely (comp.), *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, México, UNAM-IIJ, 1981, t. I, p. 228.

prendería el no ser molestado a causa de las opiniones, así como investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones. La redacción permite pensar que al término información se le entiende en el sentido de noticia, y se le considera insuficiente para abarcar el objeto de la libertad, que comprende todo el pensamiento. De ahí la necesidad de incluir, junto con información, el concepto de opinión que tiene un sentido más amplio que incluye no sólo hechos, sino ideas y juicios. El término, sin embargo, puede parecer un poco vago.

La libertad de expresión comprendería tres conductas: recibir, investigar y difundir. La primera supone una actitud pasiva, mientras que las siguientes dos, una conducta activa. Quizá la novedad del artículo esté en los conceptos de recepción e investigación. El primero supone, si lo proponemos en términos jurídicos, deberes y responsabilidades en la emisión de informaciones y opiniones. El segundo faculta al individuo a buscar y acceder a las fuentes de información y opinión. Por otro lado el artículo propone un deber negativo, el de no molestar a nadie a causa de sus opiniones. Esto implica el respeto por la ideología de cualquier persona.

El otro aspecto es la difusión. Ésta es sin limitaciones de fronteras y por cualquier medio de expresión. Lo anterior implica reconocer la universalidad en la difusión de informaciones y opiniones. Hablar de cualquier medio supone el reconocimiento del acelerado avance tecnológico que subsiste en los medios tradicionales de la expresión del pensamiento. El artículo no es, en este sentido, restringido sino abierto, tanto a la comunicación entre naciones como a todas las posibilidades de hacerlo por cualquier medio.

La redacción del artículo que comentamos sirve de punto de partida para las convenciones y pactos de derechos humanos, cuya idea sigue en lo fundamental, aunque modificando y añadiendo algunos términos que comentaremos brevemente. Cabe destacar que la importancia de estos instrumentos internacionales es, que al ser aprobados por los Estados, se convierten en derecho interno. Tal es el caso de México que ratificó en el año de 1981 la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.²⁵²

II. El artículo diez de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 establece que:

²⁵² Véase punto 3.4 de este trabajo.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho incluye la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin la injerencia de las autoridades públicas y sin limitaciones de fronteras. Este artículo no impedirá a los Estados someter a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorizaciones.

2. El ejercicio de estas libertades entraña deberes y responsabilidades y, por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones fijadas por la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, la integridad territorial, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, o para proteger la salud o la moral, la reputación o los derechos de otros, impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad o la imparcialidad del Poder Judicial.²⁵³

Este artículo, como veremos adelante, es el que más se aleja del 19 de la Declaración de Derechos, si bien conserva sus ideas fundamentales. Como se aprecia, se sustituye la palabra “difusión” por la de “comunicación”, término que tiene mayor amplitud. Asimismo, se habla de “ideas” y no de “opiniones”, aunque se deja con un tratamiento independiente la libertad de opiniones. Creemos que esto no era necesario, pues la expresión “ideas” comprende la de “opiniones”. A la expresión de “sin limitación de fronteras” se añade la de no injerencia de las autoridades públicas, estableciendo un deber de abstención específico para éstas.

Respecto de esto último se aclara que no significa impedir a los Estados someter a las empresas de comunicación a un régimen de autorizaciones, lo cual es totalmente justificado. Por otro lado, se reconoce que estas libertades entrañan deberes y responsabilidades, por lo que pueden tener limitaciones, las que deben estar fijadas en la ley y ser necesarias en una sociedad democrática. Ello implica que la finalidad de las limitaciones es precisa y responde a la salvaguarda de la participación y la pluralidad. Quizá por esto se enumeren con detalle.

III. El artículo de la Convención Americana de Derechos Humanos firmada en San José, en noviembre de 1969, establece:

Artículo 13. Libertad de pensamiento y expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y di-

²⁵³ Székely, *op. cit. supra*, nota 251, p. 310.

fundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar fijadas expresamente por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o
b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la moral pública.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías indirectas, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel periódico, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de informaciones o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección de la moral, de la infancia y adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Está prohibido por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquiera persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.²⁵⁴

En la misma declaración, el artículo 14 establece el derecho de rectificación o de respuesta a favor de toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de los medios de difusión.

La Declaración Americana sigue la redacción del artículo 19 con dos modificaciones. Sustituye "opiniones" por "ideas", cuestión que consideramos acertada. La segunda es que desarrolla el concepto de "cualquier medio de difusión" y señala que puede ser por "escrito, en forma impresa o artística, o cualquier procedimiento a su elección". Creemos que esto resulta innecesario, pues al final hay que volver a una fórmula general. A nuestra forma de ver es mejor la fórmula de la Declaración de 1948.

Los siguientes incisos del artículo 13 desarrollan los límites a los que se puede someter el ejercicio de la libertad. Es interesante el segundo

²⁵⁴ *Idem*, p. 285.

que, prohibiendo la censura previa, establece la responsabilidad posterior que debe estar fijada en la ley y ser necesaria para los supuestos que enuncia. El inciso tercero apunta la prohibición de prácticas indirectas que pudieran restringir la libertad. Se habla del abuso de controles oficiales o particulares. Debemos entender que en este último caso se refiere al control monopólico que existe en gran cantidad en los países latinoamericanos.

IV. Finalmente, nos referiremos al artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos adoptado en 1966.

1. Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artístico, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud y moral públicas.²⁵⁵

Respecto de este artículo hay poco que comentar. Sólo diremos que retoma casi literalmente la Declaración de 1948 con un par de modificaciones. Separa el derecho de no ser molestado a causa de las opiniones, e introduce las modificaciones que adopta la Convención Americana tres años después, que ya comentamos en su oportunidad. En cuanto a los límites, recoge una fórmula general, pero que creemos suficiente.

4.3.2. LAS CONSTITUCIONES

I. Las constituciones de la posguerra comienzan a incluir en sus declaraciones de derechos las nociones de información y derecho a la información.²⁵⁶ Tal es el caso de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de mayo de 1949, cuyo artículo 5º establece que:

²⁵⁵ *Idem*, p. 252.

²⁵⁶ Cabe destacar que de los siete textos constitucionales que señalamos, tres co-

1. Todos tienen el derecho de expresar y difundir libremente su opinión por medio de la palabra, por escrito y por la imagen, y de informarse sin trabas en las fuentes accesibles a todos. La libertad de prensa y libertad de información por radio y cinematografía están garantizadas. No se ejercerá censura.
2. Estos derechos tienen sus límites en los preceptos de las leyes generales, en las disposiciones legales adoptadas para la protección de la juventud y en el derecho al honor profesional.
3. El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza son libres. La libertad de enseñanza no exime de la fidelidad a la Constitución.

Como vemos, este artículo, junto al tradicional derecho de exponer y difundir libremente opiniones, consagra el de informarse en las fuentes accesibles; y junto con la libertad de prensa consagra la libertad de información. La materia educativa aparece vinculada a estos derechos.

II. El artículo 40 de la Constitución yugoslava propone:

Estarán garantizadas la libertad de prensa y otros medios de información, la libertad de asociación, la libertad de hablar y de expresarse en público, la libertad de reunión y cualquier asamblea pública.

Los ciudadanos tendrán derecho a expresarse y publicar sus opiniones a través de los medios de información, e informar a través de ellos, a publicar periódicos y otras publicaciones y a propagar información por los demás medios de comunicación.

Estas libertades y derechos no serán utilizados por nadie para subvertir los fundamentos del orden socialista democrático establecido por la Constitución ni para poner en peligro la paz, la cooperación internacional en condiciones de igualdad, independencia del país ni para propagar el odio o la intolerancia nacional, racial o religiosa, ni para incitar el crimen, ni de cualquier otro modo que ofenda la honestidad pública.

La prensa, la radio y la televisión informarán al público veraz y objetivamente, y publicarán y emitirán las opiniones e informaciones de órganos, organizaciones de ciudadanos que sean de interés para la información pública.

Está garantizado el derecho a rectificar la información que haya violado los derechos o intereses de una persona o una organización.

Para asegurar la información más amplia posible del público, la comunidad social promoverá las condiciones conducentes al desarrollo de las actividades apropiadas.

responden a países de la Europa Occidental, uno es socialista y tres de América Latina. Cada uno de ellos tiene sistemas políticos bien distintos. El hecho que se incluya el derecho a la información dentro de sus constituciones, sólo puede explicarse en virtud del movimiento internacional y de los instrumentos internacionales que tienden, cada vez con mayor fuerza y precisión, a aceptar el concepto de derecho a la información.

Este artículo, con una visión amplia por las vinculaciones que establece con otros derechos, consagra en su párrafo segundo el derecho a informar de los ciudadanos a través de los medios de comunicación. Por su parte, el párrafo cuarto establece la obligación de los medios de comunicación de informar al público veraz y objetivamente. Establece así las dos vertientes del derecho, si bien limitando la segunda a los medios de comunicación masiva. El párrafo sexto es un intento interesante, ya que hace de la responsabilidad de la comunidad social el promover las condiciones para el desarrollo de actividades que aseguren una información amplia al público.²⁵⁷

III. Otras constituciones más recientes consagran en forma aún más clara el derecho a la información. Así, la Constitución portuguesa de 1976 señala que: "Artículo 37. Todos tendrán derecho a expresar y divulgar libremente su pensamiento por la palabra, la imagen o cualquier otro medio, así como el derecho a informarse sin impedimentos ni discriminaciones."

Por su parte, el artículo 38 se refiere a la libertad de imprenta; el 39, a los medios de comunicación social del Estado, y el 40, al derecho de los grupos sociales y políticos de tener acceso a los medios de comunicación social del Estado.

IV. El artículo 20 de la Constitución española de 1978, en forma más amplia, formula que:

1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público, y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

²⁵⁷ Para un panorama completo en Yugoslavia véase Vidal Cok, "Le droit d'information", *Yugoslav Law*, Belgrado, núm. 3, septiembre-diciembre, 1976.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.
5. Sólo podrá acordarse el secuestro de las publicaciones, grabaciones y otros medios de información, en virtud de resolución judicial.

Esta Constitución proporciona uno de los planteamientos más avanzados y completos en la materia, aunque no está exento de críticas.²⁵⁸ El planteamiento es muy amplio, ya que si se relaciona con otros artículos de la misma Constitución que establecen los bienes que protege el derecho, así como los que consagran el acceso a la documentación administrativa, establece un panorama completo de la materia del derecho a la información.

V. Otras constituciones europeas adoptan como propias las declaraciones internacionales de derechos humanos, en especial la Convención Europea de Derechos Humanos. Hay que recordar que ésta establece un tribunal internacional: la Corte Europea de Derechos Humanos, como órgano supranacional para protección de los derechos humanos.

Del análisis de los textos que presentamos podemos inferir que, en general, las constituciones mantienen separadas las libertades de opinión, prensa e información del derecho a la información entendido como acceso a las fuentes (Alemania); informar al público veraz y objetivamente (Yugoslavia); derecho a informarse (Portugal), o bien comunicar o recibir información por cualquier medio de difusión (España). A diferencia de las declaraciones internacionales, el derecho a la información no se entiende comprendido dentro de la libertad de expresión u opinión, sino que aparece como cuestión independiente. En este sentido es muy clara la Constitución española al establecer en una fracción la fórmula tradicional de la libertad de expresión (pensamientos, ideas, opiniones) y en la fracción distinta comunicar o recibir libremente información.

VI. En América, aunque un poco más tarde, aparece la tendencia a incorporar a los textos constitucionales los términos que venimos estudiando. Así se desprende de las más recientes constituciones de nuestro continente. Hemos dicho que México, en 1978, a través de una reforma, incorpora el derecho a la información en el artículo 6º de su Constitución. Por su parte, el artículo 2º de la Constitución de Perú de 1979 dice:

²⁵⁸ Cfr. Javier Terrón Montero, "Libertad de expresión y Constitución", *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 187, julio-septiembre, 1980.

Toda persona tiene derecho:

...

4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra, el escrito o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización, censura ni impedimentos algunos, bajo las responsabilidades de la ley.

Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común.

También es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión, o le impide circular libremente.

Los derechos de informar y opinar comprenden los de funcionar medios de comunicación.

5. Al honor y la buena reputación, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Toda persona afectada por afirmaciones inexactas o agraviadas en su honor por publicaciones en cualquier medio de comunicación social, tiene derecho de rectificación en forma gratuita, sin perjuicio de la responsabilidad de la ley.

6. A la libertad de creación intelectual, artística y científica. El Estado propicia el acceso a la cultura y la difusión de ésta.

Como vemos, este artículo consagra, como cuestiones distintas, las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento. Aunque pensamos que no es del todo correcto, es importante que el término "libertad de información" esté contenido expresamente. El resto del artículo, especialmente los párrafos cuarto y quinto, siguen de cerca los conceptos de la Declaración Americana. A su vez el inciso sexto parecido al de la Constitución española, establece las libertades de creación intelectual y artística, así como el acceso a la cultura.

VIII. Finalmente, el artículo 19, inciso 1, de la Constitución de Chile de 1980, asegura a todas las personas: "La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio."

La doctrina chilena ha interpretado este artículo en sentido amplio y, siguiendo los textos internacionales, señala que la libertad de información comprende el acceso a las fuentes de información y opinión, la libertad de difundir o comunicar lo hallado, y la libertad de recibir información.²⁵⁹

²⁵⁹ Cfr. Luis Cea Egaña, "Estatuto constitucional de la información y la opinión", *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, vol. 8, núm. 1-6, enero-diciembre, 1981.

4.3.3. LA DOCTRINA

A partir de los textos anteriores los autores han elaborado la doctrina relativa al derecho a la información.²⁶⁰ Como ésta es poco conocida, hemos creído importante sintetizar algunas de las posiciones que existen respecto de esta materia.

I. La primera fórmula que en el plano doctrinal se refiere al derecho a la información en forma explícita, parece haber sido la del periodista Paul Louis Bret en un artículo titulado "Le Droit au Fait" en la revista *La France libérée*, en noviembre de 1946. Esta formulación es anterior a la Declaración de 1948. En ella, el exdirector de la agencia France Presse habla de un derecho del público a obtener información.²⁶¹

II. El autor que ha estudiado con mayor detalle el artículo 19 de la Declaración de 1948 es José María Desantes.²⁶² Éste sostiene que la Declaración contiene un haz de derechos que, considerados en su conjunto, integran un derecho homogéneo y completo, que es el que merece llamarse derecho a la información. Estos derechos son:

- a) derecho a no ser molestado a causa de las opiniones;
- b) derecho a investigar informaciones;
- c) derecho a investigar opiniones;
- d) derecho a recibir informaciones;
- e) derecho a recibir opiniones;
- f) derecho a difundir informaciones;
- g) derecho a difundir opiniones.

En el pensamiento de este autor, el término "información" en el contexto del artículo 19 se refiere al concepto de noticia. Por su parte el término "opinión" engloba los de propaganda y opinión. Estos tres elementos, noticia, opinión y propaganda, se diferencian por el mayor o menor grado de objetividad. La noticia, como reflejo de un fenómeno o hecho, es la más objetiva. La propaganda, como transmisora de una idea o ideología, tiene mayor dosis de subjetividad. La opinión es una

²⁶⁰ Un panorama completo y cronológico en Carlos Soria, "Perspectivas doctrinales del derecho a la información", *Persona y Derecho*, vol. 1, Pamplona, 1974.

²⁶¹ Cfr. Fernando Conesa, *La libertad de la empresa periodística*, EUNSA, Pamplona, 1978, p. 228.

²⁶² José María Desantes, *La información como derecho*, Editora Nacional, Madrid, 1974, pp. 35 y ss.

situación intermedia que implica el juicio sobre un hecho. Señala atinadamente que en la vida real de la información los términos del esquema no siempre se dan aislados.²⁶³

El derecho a la información como derecho a la noticia sería relativamente nuevo al menos en su perfil actual. La noticia, como objeto del derecho, sería la comunicación sobre hechos con trascendencia pública; éste debe reunir condiciones de verdad, honestidad, oportunidad, asequibilidad, y debe ser completa.²⁶⁴ La opinión y la propaganda implican gran amplitud en su extensión, comprendiendo entre otras cosas la opinión pública, la crítica política y el mejoramiento de los niveles sociales y culturales del pueblo.²⁶⁵

En cuanto a las facultades que otorga el derecho, sostiene que la de recepción parece destinada al público, mientras que las de investigar y difundir se refieren, sin excluir al público, más directamente a los medios de difusión y los profesionales de la información. Dice que el derecho a la investigación en sentido amplio debe entenderse como la facultad de los profesionales de la información, los medios de difusión y el público en general de acceder directamente a las fuentes de información y opinión. Quedarían excluidas la intimidad, la vida privada y los problemas de seguridad.²⁶⁶

La libertad de recepción implicaría el derecho de recibir libremente toda la gama de opiniones e informaciones que puedan darse. En consecuencia, y para su ejercicio, debe haber una pluralidad de fuentes y libertad en los medios de expresión, por ello las medidas preventivas establecidas por el Estado, con objeto de uniformar la información, atentan contra este derecho. Este derecho implica también la posibilidad de negarse a recibir información.²⁶⁷

El derecho a difundir viene a identificarse con la libertad de expresión y pensamiento, dentro del contexto y las modalidades impuestas por los medios de comunicación. Este aspecto, señala, es tan fuerte que ha ocasionado que se le confunda con el derecho a la información. Por otro lado, éste es el derecho que enuncian con preferencia las constituciones. A pesar de ello es la más difícil de llevar a cabo, pues, atribuida a todos

²⁶³ *Idem*, pp. 48 y ss.

²⁶⁴ *Idem*, pp. 50 a 54.

²⁶⁵ *Idem*, pp. 55 a 72.

²⁶⁶ *Idem*, p. 73.

²⁶⁷ *Idem*, pp. 79 a 86.

los hombres, se trata de hacer posible que cada ciudadano pueda dar a conocer informaciones, ideas y opiniones.²⁶⁸

El desarrollo hecho por Desantes de la información como derecho, le ha hecho concebir, a partir de amplios estudios, el concepto de *derecho de la información* como el ordenamiento jurídico objetivo que reconoce y protege el derecho a la información en cuanto derecho humano.²⁶⁹

III. Otros autores han seguido el camino trazado por Desantes. Tal es el caso de Fernando Conesa, quien sostiene que el derecho a la información supone el desplazamiento de la libertad de prensa.²⁷⁰ Junto con Desantes, afirma que la primera formulación de este derecho se hace en el artículo 19 de la Declaración de 1948, aunque la mayoría de las constituciones sigan usando una terminología más cercana a la libertad de expresión. No obstante lo anterior, no cabría duda sobre su aceptación como derecho universal.²⁷¹

Sostiene también que, de la lectura del artículo 19, se deduce que las facultades que comprende el derecho son tres: investigar informaciones, recibirlas y difundirlas.²⁷² En cuanto al sujeto, afirma que es universal en tanto corresponde a todo hombre. Idea importante es que las tres facultades están entrelazadas, ya que constituyen el contenido de un único derecho.²⁷³

IV. Para Juan Beneyto²⁷⁴ el derecho a ser informado nace en el mundo moderno con la Declaración Universal de 1948 en su artículo 19. Del texto de la Declaración se deduce un triple ámbito de ejercicio de la facultad de enterarse de las cosas que pasan: investigar, concierne a la labor del periodista; recibir, corresponde a las agencias; difundir, a los instrumentos multiplicadores. Concluye que estamos ante una entera estructura informativa, gracias a la cual todo individuo puede estar pendiente de la actualidad.²⁷⁵

²⁶⁸ *Idem*, pp. 87 a 94.

²⁶⁹ José María Desantes, *Fundamentos del derecho a la información*, Madrid, Confederación de Cajas de Ahorro, 1977, p. 148.

²⁷⁰ Conesa, *op. cit. supra*, nota 261, p. 227.

²⁷¹ *Idem*, p. 228.

²⁷² *Idem*, p. 237.

²⁷³ *Idem*, p. 231.

²⁷⁴ Este autor, con una extensa obra que privilegia aspectos históricos y políticos, ha contribuido en forma muy importante al estudio de los problemas de la información. Véase la bibliografía final donde señalamos parte de sus trabajos.

²⁷⁵ Juan Beneyto, "Los orígenes del derecho a ser informado", *Persona y Derecho*, Pamplona, vol. V, 1978, p. 24.

Considera, asimismo, que el derecho a ser informado es una consecuencia lógica del derecho a formar juicios de los acontecimientos; que sería aquella matriz inicial de la opinión que podía ser expresada. Sin estar informado no se puede juzgar. Por otro lado, se trataría de un derecho pasivo como todos los "derechos a", de ahí su problemática.²⁷⁶

V. Desde otra perspectiva, otros autores han estudiado los instrumentos internacionales. Citemos, por ejemplo, a Volker Diesbach, para quien, y de acuerdo con la definición de los convenios de derechos humanos, la libertad de información comprende el derecho de buscar, recibir y transmitir o difundir información; el derecho de buscar y transmitir constituiría el aspecto activo de la libertad, y la de recibir, el aspecto pasivo.

La libertad de información cubre tanto el tradicional derecho humano de libertad de prensa como las libertades correspondientes de los otros medios que existen, tales como la radio, la televisión, el cine, y cualquier otro medio de comunicación concebible que pueda existir a partir del desarrollo tecnológico.²⁷⁷

VI. Bourquin dice que la libertad de información deriva del artículo 19 y comprende cuatro facultades:

- a) recoger o reunir;
- b) transmitir o comunicar;
- c) publicar, divulgar, emitir o transmitir noticias, ideas u opiniones, y
- d) el derecho de recibir noticias u opiniones por cualquier medio de información.²⁷⁸

VII. Para Enrique Gómez-Reyno, el complemento del derecho de la libertad de expresión es el derecho de todo ciudadano a estar informado, y fue formulado por primera vez en el artículo 19 de la Declaración. En su concepto, este nuevo derecho humano se aparta de los términos de la Declaración Francesa de 1789, pues mientras que ahí correspondía a las libertades tradicionales consideradas como poderes de hacer (*pouvoirs de faire* o *freedoms from*), exponentes del pensamiento liberal, el derecho a la información es uno de los derechos sociales (*pouvoirs d'exiger*

²⁷⁶ *Idem*, p. 25.

²⁷⁷ Volker Diesbach, "The concept of freedom of information in international guarantees of human rights", *Law and State*, Tubingen, vol. 19, 1979, p. 95.

²⁷⁸ Jacques Bourquin, "Los derechos humanos y los medios de información", *Revista de Estudios de Información*, núm. 8, octubre-diciembre 1968, pp. 203-222.

o *freedoms for*). En este nuevo planteamiento el Estado no queda pasivo, sino reivindica una intervención positiva. A partir de lo anterior, y con la mirada puesta en la legislación, este autor, en una definición cercana a la de Desantes, afirma el "derecho de la información" es aquella parte del ordenamiento jurídico que tiene como objeto la regulación institucional de la información.²⁷⁹

VIII. Joseph Folliet reconoce que el artículo 19 de la Declaración de 1948 hace mención explícita al derecho a la información, aunque enfocado más a la libertad de expresión que al derecho a la información. Afirma que los textos pontificios contienen también el derecho a la información. Sostiene que los fundamentos de este derecho se encuentran en la doble consideración del hombre contemporáneo como sujeto de derechos universales (derechos humanos) y como miembro de la ciudad moderna (Estado).

El principio del derecho a la información tendría como consecuencias:

- a) libertad para buscar información con límite del secreto justificado por bien común;
- b) libertad de circulación de noticias, en el sentido de la práctica del libre cambio de informaciones, y
- c) libertad de comunicación, que se refiere a la libertad de expresión, por las libertades de palabra, de escrito y de imprenta.²⁸⁰

IX. Para Remedios Sánchez Ferriz, el derecho a la información recoge varios aspectos: el derecho a informar, fórmula moderna de la libertad de expresión, misma que debe ser entendida en sentido amplio, pues no se refiere a tal derecho como privilegio de una minoría de profesionales, sino a todos los individuos, lo cual no impide que de hecho sea ejercido regularmente por dicha minoría. El segundo aspecto supone el derecho a ser informado referido básicamente a la colectividad. Este aspecto es nuevo y supone un deber de informar por parte de los gobernantes.²⁸¹

²⁷⁹ Gómez Reino y Enrique Carnota, "El derecho de la información, una disciplina que nace", *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 166, julio-agosto 1975, pp. 65 y ss.

²⁸⁰ Joseph Folliet, *La información hoy y el derecho a la información*, Santander, Sal Terrae, 1971, pp. 233-253.

²⁸¹ Remedios Sánchez Ferriz, *El derecho a la información*, Valencia, Ediciones Valencia Cultural, S. A., 1974, p. 71.

Contra la opinión de que ve en la Declaración y en los textos que le siguen el reconocimiento del derecho a la información, Sánchez Ferriz piensa que esto no es así. Fundamenta su opinión en que, derivado de la redacción del precepto, se sigue que el derecho a la información es una facultad derivada de la libertad de opinión y expresión. Ella afirma que esto no es así, porque el derecho a la información, en sentido amplio, es comprensivo de la libertad de opinión o derecho de informar y del derecho a ser informado. En otras palabras, porque estos dos derechos no quedan subordinados uno al otro, aunque sus funciones sociales se hallen estrechamente vinculadas.²⁸²

Una segunda razón que argumenta la misma autora, es que parece establecer un derecho a la información como el derecho que tienen todos a comunicarse entre sí en un plano horizontal, pero no configura el derecho en la dimensión vertical, que correspondería a la vertiente del derecho a ser informados.²⁸³

Resulta así que para Sánchez Ferriz no parece tan evidente que en el artículo 19 de la Declaración se configure un verdadero derecho a la información, lo que se hace aún más evidente en los documentos internacionales que le siguen, pues los deberes y responsabilidades que establecen están tomados desde el ámbito del sujeto titular de la libertad de informar, sin referirse en absoluto a otro sujeto, que frente a éste estuviera obligado a informar.

X. El derecho a la información, como derecho a ser informado, ha recibido, según esta autora, su mejor formulación en la Encíclica *Pacem in Terris* de Juan XXIII, de abril de 1963, en cuyo párrafo 12 se lee:

El hombre exige, además, por derecho natural, el debido respeto a su persona, la buena reputación social, la posibilidad de buscar la verdad libremente y, dentro de los límites del orden moral y del bien común, manifestar y difundir sus opiniones y ejercer una profesión cualquiera, y, finalmente, *disponer de una información objetiva de los sucesos públicos*.²⁸⁴

Encuentra aquí una formulación del derecho a ser informado mucho más completa que la de "recibir informaciones" del artículo 19. Lo anterior porque la palabra "disponer" implica que, para que un sujeto pueda

²⁸² *Idem*, p. 112.

²⁸³ *Idem*, p. 113.

²⁸⁴ *Idem*, p. 118.

hacerlo, necesariamente otro, en forma previa, debe de haber puesto a su disposición la información a que aquél tenía derecho. Se piensa en dos sujetos, uno que facilite la información y otro acreedor que la recibe.²⁸⁵

En segundo lugar, es significativa la expresión “sucesos públicos”, ya que aparece un interés jurídico y una delimitación del derecho a ser informado, en concreto, sobre los sucesos públicos, en cuanto que el individuo social necesita estar enterado para poder participar activamente en la vida política. Por otro lado, si el derecho queda en este contexto circunscrito a los sucesos públicos, también puede hacer pensar en una delimitación del sujeto obligado a dar información, aquel que conozca de tales sucesos públicos, es decir, los poderes públicos.

Lo anterior aparece con toda claridad en la Encíclica *Gaudim et Spes*, que señala que entre todo aquello que le es necesario al hombre para llevar una vida verdaderamente humana menciona en forma explícita el “derecho a... una adecuada información”. En el número 59 del mismo documento se lee:

Todo esto exige también que el hombre, con tal que respete el orden moral y la utilidad común, puede libremente buscar la verdad, y exponer y divulgar su opinión, y cultivar cualquier forma de arte y ser, finalmente, informado de los acontecimientos públicos.²⁸⁶

XI. Para Manuel Fernández Areal, el derecho subjetivo a la información tiene dos caras: el derecho a informar y el derecho a ser informado.²⁸⁷ Este autor acepta que en la Declaración de 1948 se formula este derecho, junto a formulaciones más concisas en la Encíclica *Pacem in Terris* de Juan XXIII.²⁸⁸ En el artículo 19 se encontrarían una serie de facultades del hombre que aluden a su capacidad para comunicarse con los demás, mismas que son reconocidas taxativamente en las más modernas constituciones vigentes.

Junto con lo anterior, este autor entiende al “derecho de la información” como disciplina jurídica; nace ante la necesidad de reglamentar

²⁸⁵ La versión latina *ut denique ex veritate de publicis eventibus certior fiat* es más clara, pues el verbo *fio* en su condición de verbo pasivo presupone un sujeto agente que haga saber al otro; que le entere de los sucesos públicos.

²⁸⁶ *Idem*, p. 119.

²⁸⁷ Cfr. Manuel Fernández Areal, *El derecho de la información*, España, Editora Juventud, 1971, p. 10.

²⁸⁸ *Idem*, p. 24 y s.

y organizar el ejercicio de un derecho natural del hombre, el derecho a informar. Define así a este derecho como “el conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos noticiables”.²⁸⁹

XII. Eduardo Novoa señala que el derecho a la información supone una ambivalencia sin la cual no puede ser comprendido ni aplicado. Consiste en que comprende, simultáneamente, el derecho a emitir información —que teóricamente corresponde a cualquiera, pero que en la práctica es ejercido por sólo unos pocos— y otro derecho —del cual son titulares todos los hombres— de recibir información. Cada uno de estos derechos tendría titulares y contenidos distintos. El derecho estaría formado por dos vertientes distintas, el derecho de dar y el de recibir información.²⁹⁰

XIII. Desde sus orígenes, la UNESCO ha tratado el derecho a la información. En marzo de 1947 realizó una encuesta sobre los problemas teóricos suscitados por el proyecto de Declaración Universal de los Derechos del Hombre. En el documento que resultó de esa indagación, se reconoció el carácter político del derecho a la información y se redactó una lista de los derechos fundamentales que, en opinión de la comisión de principios filosóficos de los derechos del hombre de la UNESCO, todos los hombres estarían de acuerdo en reconocer.²⁹¹

El derecho a la información ocupó el número siete de esta lista y fue descrito diciendo que: “Todos los hombres tienen derecho a la información más completa y exacta procedente de todas las fuentes importantes con el fin de que puedan desempeñar el papel que les corresponde en la sociedad humana.”²⁹²

De acuerdo con Granados Chapa, el principal contribuyente a la redacción de este concepto fue René Maheu, quien estimaba un error seguir considerando a la libertad de información como un complemento de la libertad de expresión. Concebía al derecho a la información como “la prolongación natural al derecho a la educación” y sostuvo que:

Incluir en la lista de los derechos del hombre al derecho a la información, no significa simplemente el anhelo de acrecentar o mejorar los

²⁸⁹ *Idem*, p. 52.

²⁹⁰ Cfr. Eduardo Novoa Monreal, *Derecho a la vida privada y libertad de información*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 151 y ss.

²⁹¹ Cfr. M. A. Granados Chapa, “Notas sobre el derecho a la información”, *Examen de la comunicación en México*, México, El Caballito, 1981, p. 121.

²⁹² *Ibidem*.

conocimientos puestos a disposición del público, significa exigir una revisión radical de la función de la información. Significa considerar los productos, los procedimientos y hasta la propia organización de la industria, no desde el punto de vista de quienes controlan su producción sino desde el ángulo de la dignidad de aquellos que, en adelante, tienen derecho a que se les proporcionen los medios de un pensamiento libre.²⁹³

La concepción anterior se diluyó en la Declaración de 1948.

XIV. En el informe de la Comisión Internacional para los problemas de comunicación e información de la UNESCO, conocido como Informe Mac Bride, se identifican la libertad de información y el derecho a la información. Éste consistiría en el derecho que tienen todos los miembros de la comunidad a estar constantemente al corriente de los acontecimientos que pueden interesarles en su existencia, orientar su reflexión y modificar sus decisiones. Todo ello en una dimensión cada vez mayor, a medida que las nuevas técnicas permiten extender la información del marco local, al nacional y al internacional. De esta libertad de información se desprende la libertad que tiene el informador de enterarse de hechos y documentos, frente al secreto que resguarda a los asuntos públicos, y a la libertad de difundir lo que lleva a su conocimiento.²⁹⁴

XV. Finalmente, para una parte de la doctrina, especialmente la desarrollada en Francia, el derecho a la información se entiende como un derecho a la información de los administrados.²⁹⁵ Lo anterior parte de considerar que el ciudadano, frente a la enorme máquina administrativa, no es sino un “administrado sujeto”, desprovisto e indefenso ante las negativas de la administración, la que se muestra renuente a contestar las instancias de los administrados, indicar los motivos de sus decisiones, comunicar los documentos administrados, etcétera.

En esta concepción, el derecho a la información se ejerce por los administrados frente a la administración pública, en ejercicio de una potestad establecida por la ley en distintas disposiciones, algunas de muy reciente creación.²⁹⁶

²⁹³ *Idem*, pp. 121 y s.

²⁹⁴ Cfr. Sean Mac Bride et al., *Un mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, México, UNESCO-FCE, 1980, p. 47.

²⁹⁵ Cfr. Jeanne Lemasurier, “Vers une démocratie administrative: du refus d’informer au droit d’être informé”, *Revue de la Science Politique en France et à l’étranger*, núm. 5, sept.-octubre, 1980.

²⁹⁶ Véase el punto 4.7.2 de este trabajo.

4.3.3.1. *La doctrina en México*

XVI. En México la reforma al artículo 6º provocó una gran cantidad de opiniones respecto al derecho a la información. En general, existió mucha confusión y pocos intentaron una delimitación del concepto. Más bien se debatió su naturaleza, entre quienes lo consideraron un derecho social y quienes pensaban que era una libertad individual. Los debates en la Cámara son un ejemplo de lo anterior.²⁹⁷

Durante las Audiencias Públicas fueron muy pocos los que, en sus ponencias, intentaron delimitar el concepto del derecho a la información. El debate fue sobre si se debía o no de reglamentar, pero no sobre lo que se iba a reglamentar.²⁹⁸ Desde luego que hubo multitud de ideas y concepciones fragmentarias del derecho, aunque muy pocas sólidas y consistentes.

XVII. Paradójicamente, al convocar a las Audiencias Públicas, el diputado Luis M. Farías en su intervención hizo una exposición de lo que, según él, podría entenderse como derecho a la información. En ella considera a la información en forma amplia, entendiendo por ella todo tipo de conocimiento, dato, constancia de hechos o ideas que entran no sólo a un mercado de servicios, sino que se considera necesario para la formación del consenso político y el desarrollo cultural y educativo de todos los sectores sociales que lo integran.²⁹⁹

Sostuvo adelante que, por quedar incluido dentro del capítulo de garantías individuales, el derecho a la información era un derecho subjetivo público. Que el titular era siempre la persona, el individuo; y el sujeto pasivo el Estado. Que en el caso del derecho a la información, se da una doble garantía; uno de carácter individual y otro de carácter social. Reconoce además que no sólo participan el individuo y el Estado, sino también intermediarios que son los medios de comunicación que tienen, por un lado, el deber de recoger información y, por el otro, el deber de transmitirla.³⁰⁰

XVIII. Otro diputado, Miguel Ángel Camposeco, en un artículo publicado en 1978, sostiene que el derecho a la información es, en términos sencillos, la facultad que tiene toda persona para obtener libremente, de

²⁹⁷ Véase el punto 3.2.1 de este trabajo.

²⁹⁸ Véase el punto 3.3.1.1, pp. 83 y ss. de este trabajo.

²⁹⁹ Cfr. G. Dorantes, et al. (comps.), *Prensa y derecho a la información*, México, UNAM, 1980, p. 298.

³⁰⁰ *Ibidem*.

otra persona, fuente, institución o medio de comunicación, aquellos datos, hechos, ideas o conocimientos que le son necesarios para la supervivencia o la búsqueda de bienestar.³⁰¹ Cuando el artículo 6º establece que será garantizado por el Estado se fija la responsabilidad de que el gobierno establezca las condiciones, instalaciones, y regule legalmente los procesos que habrán de normar la actividad informativa.³⁰²

XIX. Desde la doctrina constitucional varios autores se refieren al derecho. Para Jorge Carpizo el derecho de la información es una garantía social, cuyo titular es la sociedad. Este autor relaciona el derecho a la información como uno de los derechos de la cultura actual y piensa que presupone un índice cultural mínimo. El significado del derecho es que no se manipule la información; que ésta sea objetiva y no se deforme, que contribuya a dar opciones a la decisión política del ciudadano y le sirva para enriquecer su propia existencia.³⁰³

XX. Juventino V. Castro: el derecho a la información se compone de una facultad o atribución doble: el derecho de dar información y el derecho de recibir información. El derecho a dar información —especie de la expresión o manifestación de las ideas y pensamiento— ya estaba suficientemente previsto, y tan sólo se ratifica y subraya con la adición. Lo importante es el derecho a recibir información. La información puede pedirla todo individuo y debe proporcionarla el Estado, quien es el obligado y debe garantizar que se dé. En síntesis, “es aquel derecho que faculta a todo individuo a expresarse libremente dando información, y a recabarla del Estado la que éste se encuentre en posibilidad de proporcionarle y asegurarle”.³⁰⁴

XXI. Ignacio Burgoa coincide que el artículo 19 de la Declaración de 1948 habla del derecho a la información. Tomando en cuenta este artículo, afirma que este derecho es complementario de un contexto de derechos públicos que convergen en la libertad de expresión del pensa-

³⁰¹ Cfr. Miguel Ángel Camposeco, “El derecho a la información”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, México, Cámara de Diputados, L. Legislatura-Porrúa, 1978-9, t. I, p. 430.

³⁰² *Idem*, p. 448.

³⁰³ Jorge Carpizo, “La reforma política mexicana de 1977”, *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1980, p. 352.

³⁰⁴ Juventino Castro, “Información, un derecho no negociable”, *Unomásuno*, cuatro entregas a partir de 27-IV-81; “Derecho a la información”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 3, núm. 3, 1979.

miento por medios escritos u orales. Considera que el derecho a la información es un derecho subjetivo público individual.³⁰⁵

XXII. Finalmente, para Miguel Ángel Granados Chapa el derecho a la información y el derecho de expresión son complementarios. Uno y otro son la consagración jurídica del fenómeno social de la información colectiva; uno asiste al que transmite mensaje, el otro al que lo recibe. Uno es el derecho de los comunicadores, de los periodistas, de las empresas de comunicación, el otro de los lectores, del teleauditorio, de los radioescuchas o espectadores.³⁰⁶

La naturaleza jurídica del derecho a la información consiste en ser un derecho social, cuyo titular son los ciudadanos, convertible en un derecho individual cuando cada uno de ellos lo ejerce aisladamente o actuando en grupo. El término información alude a la información colectiva, entendiendo por ésta el conjunto de estructuras y procesos destinados a difundir a grandes públicos hechos y conceptos de interés general.³⁰⁷

4.4. LA YUXTAPOSICIÓN DE LOS TÉRMINOS DERECHO E INFORMACIÓN

La expresión “derecho a la información” está compuesta por dos sustantivos multívocos. Por esto creemos indispensable, antes de aproximarnos a la definición del derecho a la información, pronunciarnos sobre el sentido de cada uno de estos términos y de ahí pasar al nuevo concepto que surge de su yuxtaposición.

4.4.1. LA EXPRESIÓN “DERECHO”

Nuestro punto de partida será la expresión “derecho”. Pocas cosas referentes a la sociedad humana tan controvertidas como ¿qué es el derecho? Esta interrogante ha producido infinidad de respuestas de todo tipo: descriptivas, teleológicas, históricas, sociológicas, etcétera. No es nuestra intención abordarlas ni pronunciarnos sobre ellas. Sólo pretendemos señalar, a grandes líneas y en un nivel de gran abstracción, cuando

³⁰⁵ Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales* (15a. ed.), México, Porrúa, 1981, pp. 664 y ss.

³⁰⁶ Granados Chapa, *op. cit. supra*, nota 291, p. 139.

³⁰⁷ *Idem*, p. 140.